

对我国投资体制改革的理论思考

厦门大学财政金融系博士生 刘 宏
(邮编:361005)

一、新制度经济学 ——对我国投资体制变迁的思考

在回答关于经济增长的推动因素是什么这个问题上,传统的西方经济增长理论把技术进步、物质资本的投资以及人力资本的投资,视为经济增长的主要源泉。与传统经济理论不同,新制度经济学将制度因素纳入到经济模型之中,认为制度是内生的,它对经济增长的影响重大。人们所以需要制度,是为了规范人们的行动,以最大限度地减少人们相互间的磨擦,节约“交易费用”。投资体制作为一项制度安排,对一国的经济增长起着重要的作用。投资不单是投入货币资金,将生产要素转化为资产的过程,同时也是投资活动中各个经济主体之间的交易过程。生产的社会化程度越高,分工越细,投资活动所涉及的方方面面的关系就越复杂。社会分工的深化有助于提高投资的生产效率,却可能增大投资的交易费用。有效的投资体制,可以明确界定投资活动中各个经济主体的权力、责任和义务,抑制投资主体的机会主义倾向,从而降低交易成本,提高投资效率。

在传统计划经济体制下,我国的投资体制是政府主导型的投资体制,政府投资又以中央政府投资

为主,各行业的几乎所有投资建设,投资决策权高度集中在政府手中,投资资源的配置也由指令性计划调节。改革开放以后,我国对原有投资体制进行了改革,从基本建设投资由财政拨款改为银行贷款开始,逐步形成了投资主体多元化、投资决策分散化、资金来源多渠道、投资方式多样化、项目建设市场化的格局。改革的方向很明确,即要划分企业投资与政府投资,把投资引入市场。但从改革的举措来看,投资领域的深层次矛盾并未得到解决。

我国投资领域的主要矛盾是:政企不分。政府同时行使两种权力,一方面行使社会行政管理权,具有经济管理职能;另一方面行使国有资产所有权,具有国有资产所有权的管理职能。在改革过程中,投资领域虽有几次放权,但都是上级政府下放投资项目审批权限,是纵向的行政性分权,没有触及政企不分问题。虽然已明确规定竞争性项目由企业自主决策、自担风险,所需贷款由商业银行自主决定、自负盈亏,但这些实际上还没有实现。迄今为止,政企不分,政府仍然同时行使两种权力,按照行政指令决定国有投资的状况,没有根本性变化。我国长期存在的投资规模膨胀、投资结构不合理、投资决策失误多、投资效益差等,都与“政企不分”密切相关,从而也不可能提高投资效率。

要改变我国现行投资效率低下的情况,必须对

我国投资体制进行根本性变革,即彻底实现政企分开。在宏观上,要适应社会主义市场经济的要求,摆正政府在投资领域的位置;在微观上,建立起真正的企业投资风险约束机制。

二、公共财政论

——政府投资“寻位”与“定位”的理论基石

公共财政论认为,在完全竞争或充分竞争条件下,市场经济能够在自发运行过程中,依靠自身的力量,在市场机制的作用下,达到社会资源的有效配置。但是,市场机制这只“无形的手”并不是在所有领域都能发挥作用,它也会有失效的时候,需要“有形的手”来加以干预,这有形的手便是国家财政。

公共财政论的基本观点可以概括以下三点:(1)公共财政是为市场提供公共服务的财政。公共服务的具体内容包括:从支出角度看,对所有市场主体都是一视同仁地支出;从收入角度看,对所有市场主体都一视同仁地征税;从规范市场竞争的角度看,确保参与市场竞争的主体享有同等的地位,为市场活动提供同一游戏规则。(2)公共财政是弥补市场失效的财政。这其中包含两层涵义:第一,强调市场机制在资源配置上起基础性作用;第二,市场机制不能发挥作用的领域由国家财政来加以干预。(3)公共财政是由“公共”对之加以规范、决定和制约的财政,即通过相应的政治程序从根本上将公共财政活动限制在市场失效的范围内。

公共财政论是在强调和尊重市场机制配置资源作用的基础上,来探讨政府和财政活动问题的,它具有强烈的市场经济性质,对我国具有重大借鉴意义。政府投资是我国财政支出的一项重要形式,其准确的定位必须以公共财政论为理论基石。

首先,政府投资必须遵循“市场失效”的准则,即政府投资必须严格界定在企业不能做或不愿意做的领域内,政府退出营利性投资领域。具体地说,政府投资的范围集中在社会基础设施、公用事业、部分重大基础工业项目以及国防、航天和高新技术开发投资方面。

其次,政府职能要转变到为市场提供公共服务上来。政府是凌驾于各类经济主体之上的社会公共

事务管理者,对各类投资者要一视同仁,平等相待。既保护国有与集体投资者的权益,也保护个人与私有投资者权益,从宏观效益出发,调节全社会经济活动。

值得注意的是,政府应退出营利性投资领域,并不等于国有资本退出,恰恰相反,政府的退出,为国有资本投资于营利性领域创造了自主活动的市场环境。政府的退出表明要把政府的社会经济管理职能与国有资产所有权的管理职能分开,使企业成为真正的投资主体。

三、产权经济学

——对建立企业投资风险约束机制的启示

产权经济学认为,现代企业是一组“委托——代理”关系的集合。因为,随着股份公司的产生和发展,股权结构日益分散,企业的所有权和控制权的分离也不断加强。所有者股东的控制权难以直接进入公司,而是委托给一个专职的经理来行使控制权。而经理也不必事必躬亲,他也要将众多事项委托给下属管理人员、工人去处理。在这种“委托——代理”关系中,股东、经理人员、下属人员(产权经济学称之为团队),都有自身的经济利益,并且他们的利益存在一定程度上的冲突。为了协调利益冲突,减少代理风险,提高代理效益,在“委托——代理”关系中,有关当事人就要用合同、协议的方式来约束其他团队的行为,就要对受托人(即代理人)进行监督,要求代理人经常地、规范地向委托人报告生产经营绩效。可以看出,具有“委托——代理”特征的产权结构,是一种科学的利益约束机制。其要义是:(1)委托人将财产交给代理人使用,而自己只行使所有者的职权,很少直接过问具体的生产经营事务。(2)代理人在运用委托人的财产方面,享有充分的自主权,并以自己的信誉等对经营后果负责。(3)以规范性的合同、协议确定“委托——代理”关系,委托人对代理人实施严格的监督、考核。其主要途径有两个:一是股东通过股东大会行使监督权,这被称为“用手投票”;二是利用股票市场对公司经理的经营管理施加影响,这被称为“用脚投票”。

目前我国国有企业缺乏科学的产权结构,还没有形成规范的“委托——代理”关系,企业投资的风险约束机制并未建立起来。(1)国有资产授权是依据行政体制进行的,层层授权,层层代理,导致委托代理的环节过多,以致责任主体混乱,投资责任无人承担。(2)国有资产代理制过分依赖行政管理体制,其结果必然是行政干预过多,各级行政主管部门和各级政府部门都以国有资产委托人的身份,直接干预国有企业的生产经营,代理人缺乏应有的投资自主权。(3)国有企业的经营者面对行政主管部门的授权,但经营业绩并非是决定其报酬与地位升迁的考核指标,造成其投资行为导向失常;国有企业的上级主管单位是经过层层行政委托之后的委托人,是非人格化的经济主体,也不拥有剩余索取权,因而缺乏有效监控代理人应有的积极性。要构造真正的微观投资主体,建立有效的企业投资风险约束机制,必须以确立新的产权制度为切入点。

目前比较一致的观点是:把政府的经济管理职能与国有资产所有者职能分开,以资本为纽带,构建国有资产委员会、国有资产营运机构、国有企业三个层次组成的国有资本营运体系。

国有资产委员会是履行国有资本所有者职能的行政机构,它的主要任务是:

(1)构造资本营运主体,有权根据国有资产的分布状况和社会经济的发展目标,依法决定国有资产营运机构的设置、变更和终止,并以“出资者”的身份选聘和免除营运主体的法人代表或股权代表。

(2)配置国有资本,可根据政府的产业规划,制定相应的国有资本调配计划,并在资本营运主体之间调配。

(3)对营运主体实施监管。

国有资产营运机构是专司国有资本营运的企业法人,其主要职责是:

(1)对国资委承担责任,按照国资委的要求对授权的国有资产保值、增值并接受国资委的监管。

(2)对所投资的国有企业,承担“出资人”的所有责任,自主经营,自担风险,分享资本增值收益。

从事具体产业经营的国有企业,是国有资本经营体系的第三层次。国有企业一旦纳入了资本营运体系,其关系和责任就发生了极为重要的变化。这是因为企业的“出资人”(委托人)到位了。国有资产营运机构就是企业的“出资人”,企业因此有了能依法承担自己经营运行最终责任的主体,从而也有了投资回报的全部责任要求,至此国有企业才真正建立起投资风险约束机制。

责任编辑:徐光熙